

- OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL  
DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL  
Revista académica, editada y mantenida por el  
Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga.  
ISSN: pendiente.  
Año 1 – Nro. 0 – Abril, mayo, junio de 2007.  
pp. 105 – 142.

## DESCENTRALIZACIÓN, GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA.

Evolución y particularidades en el caso de Panamá.

*Por Yon Millán Allistegi\**

**Resumen:** El proceso de descentralización se enmarca en un contexto de reforma política del estado, por lo que su contenido es básicamente político. La descentralización de la administración se sustenta en una creciente necesidad de gestionar los servicios a nivel municipal. El proceso se materializa en el cambio normativo del régimen local. La perspectiva comparada del presente estudio entre la descentralización en el caso del estado español, y Panamá muestran un proceso de reforma legislativa a nivel organizativo y de funcionamiento, y finaliza con las de desarrollo económico y sectorial. Desde el punto de vista social es importante tener presente la necesidad de movilizar a los actores locales, con objeto de crear capital social, para que se convierta en el dinamizador de la capacidad productiva del municipio. La puesta en marcha de las reformas legislativas en Panamá, se enmarcan en un proceso de interacción junto a las políticas de descentralización, y que son analizadas en este breve artículo desde una perspectiva comparada.

**Palabras clave:** descentralización, gestión pública, transparencia gubernamental,

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Licenciado en Sociología Política por la Universidad del País Vasco. Cuenta con un Diploma de Estudios Avanzados en Economía Internacional y Desarrollo por la misma Universidad. Es investigador asociado del Centro Istmeño de la Administración Pública de Panamá (CIMAP). Contacto: [yonmillan@yahoo.es](mailto:yonmillan@yahoo.es)



desarrollo local, gobernabilidad democrática, gobiernos locales, principio de subsidiariedad.

## **PARTE I**

### **1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL SOBRE EL REPARTO TERRITORIAL DEL PODER.**

#### **1.1 Introducción.**

Los procesos de democratización se han caracterizado por el desarrollo de la equidad en la participación de las regiones que componen el Estado. A este resultado se ha llegado después de una serie de procesos en función de las particularidades de cada país. En este apartado trataré de sintetizar de forma esquemática los argumentos que justifican la descentralización.

En primer lugar, los de carácter sistémico-funcionalista, este enfoque justifica el reparto del poder territorialmente por razones de adaptación de los Estados a procesos de cambio económico, social y tecnológico externos. Ante esta circunstancia los sistemas sociales tienden a producir instituciones políticas que deben de ser funcionales a las nuevas realidades emergentes. La complejidad de las nuevas realidades sociales lleva a la administración a interiorizar procesos de complejización, e interdependencia<sup>1</sup>.

El incremento de las interdependencias, en las sociedades de la información permiten a los ciudadanos generar una conciencia entorno a sus derechos y diferencias, lo que lleva a la organización de la sociedad en colectivos que en ocasiones muestran contradicciones en sus intereses a la hora de identificar sus postulados en el proceso político.

Las sociedades modernas se organizan en subsistemas complejos, y cada uno de los subsistemas a su vez cumple funciones específicas, por lo que exigen la creación de marcos normativos que permitan canalizar la autonomía de los ciudadanos<sup>2</sup>. Estas circunstancias reflejan las limitaciones de los Estados totalizadores, que tratan de interiorizar como asuntos propios lo que es

---

1 Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*, Sage. Londres.

2 Luhman, N. (1993). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.



responsabilidad de otros subsistemas o unidades de gobierno que pueden en un momento dado responder de forma más adecuada a las necesidades planteadas por la ciudadanía.

Las limitaciones del Estado en un proceso creciente de demandas cada vez más divergentes en la sociedad refleja las limitaciones de las estrategias centralizadas. Los nuevos cambios en las sociedades modernas requieren de soluciones más cercanas a los problemas de los ciudadanos. Es en este contexto, en el que los gobiernos locales juegan un protagonismo creciente debido al mejor conocimiento de las realidades, y por consiguiente la posibilidad de ofrecer respuestas específicas.

En este contexto surge la necesidad de explicar el principio de subsidiariedad en la administración, que implica que aquello que pueda ser resuelto a nivel local tiene prioridad dada la proximidad al ciudadano. No obstante, esta circunstancia plantea la necesidad de impulsar la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, así como de la sociedad civil con los mismos.

En segundo lugar, los de carácter histórico-cultural, esta línea teórica argumenta que los procesos de descentralización o reparto de poder en las funciones institucionales existen fenómenos históricos y culturales. A partir de las experiencias históricas de cada uno de los países existen creencias, valores y actitudes que crean una serie de particularismos de dicha sociedad. Estos valores son resultado de un proceso de socialización, que mediante un proceso histórico determina las características de una colectividad<sup>3</sup>. Estos lineamientos teóricos tienen precedentes en los teóricos clásicos, Tocqueville, Weber que explicaron el desarrollo de la democracia en función de las variables culturales<sup>4</sup>.

Estas sociedades se caracterizan por la existencia de una demanda de autoridad desde los estados nacionales hacia unidades más pequeñas, que poseen una mayor coherencia cultural. Estas demandas suponen la superación de la concepción del estado nacional centralizado, en una doble dinámica, por una parte un aumento de la importancia de la comunidad y la autonomía de las entidades locales, y por otra, una mayor diversificación de los centros de poder.

En tercer lugar, los de carácter institucional, estos planteamientos están

---

3. HARRISON, L.E & HUNTINGTON, S.P. (2000) *Culture Matters*, Basic Books. New York.

4. TOCQUEVILLE A. (1988). *La democracia en América*. (1835-1840). Akal. Madrid.



relacionados con la importancia de las cuestiones histórico - culturales anteriormente citadas, no obstante en este caso es necesario hacer referencia a la importancia que cobran los fenómenos sociales, económicos y políticos a los elementos culturales intrínsecos a las instituciones frente a los externos a las mismas.. No obstante, es necesario plantear la incidencia que tiene para los autores institucionalistas los fenómenos sociales informales que inciden en el sistema institucional.

En cuarto lugar, los de carácter racionalista- económico, en esta escuela teórica existen diversas corrientes explicativas. Una de las más representativas tienen una perspectiva puramente económica, es decir la descentralización como resultado de un proceso de racionalización del gasto. Estas escuelas han tenido su importancia, en las experiencias en las que la descentralización se ha justificado desde un enfoque de disciplina fiscal en el sector público<sup>5</sup>. La diferenciación de unidades de gobierno permite la comparación entre unos y otros modelos de gestión, lo que permite revelar las preferencias de los ciudadanos en relación a los impuestos, y tasas, por una parte, y por otra los beneficios sociales que aportan las instituciones.

## **1.2 MODELOS DE REPARTO TERRITORIAL DEL PODER DEL ESTADO.**

Una vez planteados los enfoques teóricos más representativos en materia de descentralización política, sería interesante mostrar de forma esquemática las particularidades que dicho proceso ha experimentado en diversos países.

Es necesario hacer una doble distinción entre estados unitarios, y estados compuestos. Los Estados unitarios serían aquellos en los que existe un único ordenamiento constitucional y un único centro territorial del poder. La legitimidad de estos estados se sustenta en la igualdad de todos los ciudadanos, las normas se aplican equitativamente en todo el territorio por igual. Este modelo de estado es inviable en las sociedades complejas, y territorios amplios. Por ello los estados que tienen una tradición histórica centralizada, progresivamente están adoptando mecanismos de descentralización con objeto de dar respuesta a las necesidades de la población. Los orígenes de este modelo se encuentran en Francia e Inglaterra, aunque su moderna representación constitucional se concreta en la República Francesa, así como en el Reino Unido. La República Francesa, en su modelo

---

5. BRENNAN,G y BUCHANAN, J (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. Cambridge University Press.



napoleónico, representaría un modelo jerárquico en el que el centro reconoce una cierta autonomía a nivel local. Por otra parte, el modelo británico no tiene un representante del nivel central en el territorio, sino que delega en las administraciones locales y les concede un mayor nivel de autonomía.

A partir de esta breve descripción del origen de los estados unitarios, podemos establecer una clasificación de modelos de descentralización seguidos desde los mismos:

- Descentralización funcional: desde esta perspectiva el estado crea órganos autónomos o agencias de fin único, y con personalidad jurídica propia para hacer frente a las transformaciones del entorno. En estos casos, la administración estatal cede competencias a estos órganos instrumentales y les otorga autonomía para el cumplimiento de sus fines (Suecia, Reino Unido, Francia).
- Descentralización territorial de mínimos: se crean niveles regionales de gobierno, con funciones limitadas e intentan coordinar la actuación de los niveles locales.
- Descentralización local intensa: Existen países en los que el nivel local de gobierno desarrolla una gran diversidad de funciones y recibe una financiación elevada. Es el caso de los países escandinavos y Holanda. En estos países la participación local en el gasto público supera el 20%, llegando incluso a un 40%.
- Estados Federales: en este tipo de sistemas existen dos niveles de instituciones, la federación por una parte, y los estados por otra, existiendo en cada uno de los niveles – un legislativo, un ejecutivo y un poder judicial. Su origen histórico moderno está en la Constitución estadounidense y el modelo de organización derivado del mismo. A partir de los estudios que se han desarrollado en esta materia, cabe hacer una clasificación de los elementos que giran entorno a la estructura federal de un estado<sup>6</sup>.

Estos lineamientos nos acercan a las particularidades que acompañan a los estados que tienen contenidos federales en su forma de organización

---

6ELAZAR, D. (1984). American Federalism: A View from the States, Harper y Row. New York.



administrativa. Es por ello que la estructura en la que se estructuran los estados federales es diversa.

Una clasificación sobre los estados federales se podría resumir en los siguientes apartados:

- Confederación de estados: en este grupo entrarían las experiencias de carácter internacional que incluyen el principio federal de unificar pueblos con realidades sociales y culturales distintas. El poder lo tienen los Estados y la Confederación tiene poderes muy concretos y limitados. La Unión Europea tiene elementos de una confederación, aunque es una realidad más compleja.
- Federalismo de creación conjunta: lo característico de este tipo de federalismo es que surge de la necesidad de la población y de las comunidades políticas previamente existentes de unirse para propósitos comunes, pero permaneciendo separados para preservar sus identidades.
- Federalismo de sujeción: así como el federalismo de unión es propio de países uninacionales, el federalismo de sujeción es propio de países plurinacionales. En esta tipología lo que se trata es de crear un sistema federal para evitar la secesión de miembros de un Estado previamente unitario. Ello implicará reconocer unas ciertas asimetrías en el sistema, unos hechos diferenciales que permitan a las nacionalidades implicadas sentirse reconocidas en su diferencia sin que el marco estatal quede superado. Canadá, Bélgica y España se acercaría a este modelo.

## **2. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN.**

Partiendo desde una perspectiva histórica a la hora de analizar la evolución de las transformaciones de la administración pública en España, sería necesario resaltar que el modelo actual proviene de la organización territorial de tradición napoleónica, lo cual determina una serie de particularidades.

Un elevado número municipios, la mayoría de los cuales posee una



reducida extensión territorial y sirve a una población muy pequeña, en poco más de 100 municipios se concentra más de la mitad de la población española, y en cerca de 7.000 tan sólo habita el 15,5%. Esta circunstancia genera muchos problemas a la hora de gestionar los servicios adecuados a la población<sup>7</sup>.

La división provincial, que en su momento sirvió para establecer desde el centro una cadena jerárquica con base territorial, en la actualidad se ha convertido en un ámbito que incide de forma positiva en el proceso de descentralización en el que esta inmerso el Estado.

En el proceso de reforma política española, los municipios han pasado de ocupar un lugar protagonista, en el proceso de gestión de servicios. Hasta convertirse en la actualidad en un marco referencial de gestión a los ciudadanos, desde el punto de vista de gestión de servicios, así como a la propia concepción participativa de los ciudadanos en la toma de decisiones de aquellas cuestiones más cercanas a su realidad, proceso que se ve crecientemente sustentado por el principio de subsidiariedad.

Esta circunstancia permite destacar el papel esencial que los municipios juegan en la vida política española y sobre todo su carácter de inversores y prestadores de servicios. También es de destacar la capacidad de los partidos políticos en esta materia para llegar a acuerdos sobre cómo solucionar algunos de los problemas más acuciantes de los gobiernos locales.

En el caso de la situación de los municipios en España, la legislación del ámbito local se vio rápidamente desbordada por las transformaciones de la vida local, influida por importantes transformaciones sociales, económicas y culturales.

Algunas de las reformas iniciadas a finales de los 90, trataron de modificar la distribución de las funciones gestoras y ejecutivas de los presidentes de las entidades locales, con objeto de conseguir una mayor agilidad y eficacia, y como contrapeso se fortalecían los mecanismos de control por parte de pleno (medidas de control fiscal).

El uniformismo que caracterizó a la organización municipal en la primera

---

7. CARRILLO, E (2002). "Los gobiernos locales" en P. Román (Coord). Sistema político español, MacGraw Hill. Madrid.





etapa a la administración local española, se debía fundamentalmente a su modelo hereditario de la administración local continental. Esta circunstancia supuso que desde las ciudades con mayor peso demográfico se reclamará una reforma en la estructura político - administrativa.

Este contexto político ha sufrido una serie de reformas legales en aras de conseguir una mayor dinamización del entorno legal, las últimas reformas en esta materia ofrecen un ejemplo de la necesidad de dotar una mayor capacidad de gestión a los municipios, y al mismo tiempo sustentar redes de cooperación con otras instancias del estado.

Las medidas que se derivan en este proceso se sustentan en la reforma la legislación de régimen local,<sup>8</sup>uno de los primeros ámbitos en los que incide el cambio normativo es el reforzamiento de las mancomunidades de los municipios en el sistema local.

Cambio en la concepción de materia organizativa municipal, la Comisión de Gobierno pasa a denominarse *Junta de Gobierno Local*, expresión que tiende a destacar la naturaleza ejecutiva del mismo.

En el ámbito de las competencias locales, debe señalarse la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en territorio provincial, sin perjuicio de la competencia de las otras administraciones. Esta circunstancia cobra importancia en aquellos municipios que no cuentan con la posibilidad de obtener recursos para la puesta en práctica de políticas de desarrollo local y que pueden dar respuesta a sus necesidades mediante la resolución de medidas de cooperación con instituciones superiores en el orden jerárquico administrativo.

Un ejemplo gráfico de este proceso, puede ser la colaboración de los municipios con las Diputaciones para la creación de programas a los que los municipios no pueden hacer frente. Esta circunstancia se da en ocasiones en municipios pequeños y distantes que tienen que hacer frente a necesidades a para las que no tienen capacidad pero que mediante la colaboración interinstitucional logran dar respuesta.

En materia de régimen jurídico, la novedad más relevante es la supresión

---

<sup>8</sup> Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.





del *quorum* del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan el pleno de la entidad para la aprobación de las ordenanzas fiscales, pasándose a exigir el mismo que el requerido para la aprobación del presupuesto.

Mediante las reformas derivadas de la ley, se establecen estándares mínimos que constituyen los mecanismos para la potenciación de la misma. Establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, en la que se determinen los procesos para fortalecer la misma.

En relación al papel de los distritos en este proceso, cabe hacer referencia al establecimiento del Consejo Social de la ciudad, como mecanismo impulsor del desarrollo de políticas de proximidad y participación en los municipios con un alto nivel de concentración demográfica.

La participación de la población en la toma de decisiones, y el control de la misma en el proceso de decisión, es de importancia para fortalecer la participación ciudadana. En este sentido surgen los Consejos Sociales de la Ciudad, como mecanismo de participación de carácter consultivo de las principales organizaciones económicas y sociales del municipio<sup>9</sup>.

Las transformaciones en la sociedad a la que deben de responder los municipios, exige de un conocimiento de la realidad social del entorno local. Para dar respuesta a esta circunstancia en una de las disposiciones adicionales de la ley se recoge la necesidad de potenciar la creación de Observatorios Urbanos con el objeto de tener informados a los ciudadanos y a los responsables políticos y técnicos de los cambios que se producen a nivel local.

## **2.1 ELEMENTOS COMPUESTOS DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN ESPAÑA.**

El gobierno municipal en España se forma a partir de unas elecciones

---

<sup>9</sup> Esta circunstancia también se potencia con la creación de órganos especializados para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos tributarios de competencia local, cuya composición y funcionamiento pretende garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia requerida por los ciudadanos (Planteamientos recogidos en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.



directas-legitimación electoral directa-, en ellas los ciudadanos eligen a sus concejales en unas listas cerradas y bloqueadas. Los concejales electos conforman el Ayuntamiento. El Ayuntamiento elige de entre sus miembros al Alcalde, existiendo posible moción de censura constructiva. Y el Alcalde designa a los miembros de la Junta de gobierno entre los concejales, así como a los tenientes de alcalde y los concejales delegados de servicios<sup>10</sup>.

### Ámbitos de la estructura de gobierno local en España<sup>11</sup>

<b>Estructura política</b>	<b>Pleno y comisiones deliberativas</b>
Estructura política de carácter ejecutivo	Comisión de Gobierno y órganos unipersonales (Alcalde, teniente alcalde y concejal delegado)
Estructura administrativa estratégica	Funcionarios de cuerpos nacionales. Gerentes, directores y coordinadores.
Estructura administrativa operativa	Jefes de servicio, sección, funcionarios de base.

**Fuente:** BALLART, X & RAMIÓ C.(2000).Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanc. Valencia.

Otro elemento destacable de la estructura municipal es el del crecimiento de la Administración funcional; así, el número de entes dependientes de los gobiernos locales es cada vez más numeroso. Este hecho, permite adaptar los servicios de las instituciones públicas a los cambios que se producen en el contexto social de los municipios, es decir, la descentralización no sólo permite un mayor acercamiento del nivel institucional a los ciudadanos, sino que además permite una mayor funcionalidad en los servicios prestados dada su flexibilidad funcional.

### Censo de entidades locales y de sus entes dependientes

	<b>Gobiernos Locales</b>	<b>Organismos Administrativos</b>	<b>Empresas Mercantiles</b>
Diputaciones	53	136	71
Ayuntamientos	8098	1563	731
Mancomunidades	1001	17	16
Comarcas	49	31	8

10 RIVAS, J.V (2001) . "La gestión de los recursos humanos" en B. Olías La nueva gestión pública. Prentice Hall. Madrid.

11 BALLART, X & RAMIÓ C.(2000).Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanc. Valencia.



Áreas Metropolitanas	3	1	7
Agrupación de Municipios	68		1
Entidades Locales menores	3704	2	

**Fuente:** Ministerio de Administraciones Públicas, 2002.

Desde el punto de vista del equilibrio territorial y las políticas públicas, en el caso de España se ha producido un incremento en la legislación normativa de las autonomías, así como una mayor corresponsabilidad de la administración pública local<sup>12</sup>.

En general, la cadencia seguida ha sido parecida, se comienza elaborando leyes de organización y funcionamiento, se sigue por leyes modernizadoras, se continúa con las vertebradoras y se finaliza con las de desarrollo económico y sectorial. La mayor concentración se da en temas de asistencia, como sanidad o asuntos sociales. Territorialmente, en el norte las leyes de mayor calado son las de vertebración del territorio, mientras que en el eje mediterráneo lo son las de modernización del capital humano y educativo - culturales. Lo cierto es que, ahora, culminado el proceso de transferencias, la calidad de vida de los españoles depende enormemente de las políticas públicas autonómicas. Pero sería un error considerar que en un mundo interdependiente como el actual las políticas más importantes se pueden diseñar e implantar desde un único centro de poder territorial.

Si analizamos las políticas multinivel en España, comprobaremos que aunque el grado de implicación de los diferentes actores es diverso, en todas existe una incidencia plural<sup>13</sup>.

### Grado de implicación de los actores públicos

Políticas	Unión Europea	Estado	Comunidades Autónomas	Administración Local
Fiscal	Alta	Alta	Media	Baja
Laboral	Alta	Alta	Media	Media

12 GOMÁ, R. Y SUBIRATS, J(1998). Políticas Públicas en España. Ariel. Barcelona.

13 GALLEGU, R., GOMÁ, R. Y Subirats( 2003). Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Tecnos-UPF.Madrid.



Sanidad	Media	Media	Alta	Baja
Educación	Baja	Media	Alta	Baja
Vivienda	Baja	Media	Alta	Media
Inmigración	Alta	Alta	Media	Media

**Fuente:** GALLEGO,R.,GOMÁ,R. Y Subirats( 2003). Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Tecnos-UPF. Madrid.

En la gráfica se puede observar el nivel operativo y grado de implicación de los de los distintos niveles de gestión política y su grado de capacidad en la ejecución de las competencias.

En el caso concreto de la Administración local, a pesar de lo limitado de sus medios, ha visto desbordada su agenda, dado su carácter de Administración cercana y defensora de los intereses generales de su municipio. Más aún, el principio de subsidiariedad ejerce una presión fuerte para responsabilizar a esta Administración de todo tipo de problemas, aun cuando su presupuesto no los tenga previstos. Hoy en día, en los municipios de tamaño medio e incluso en algunos pequeños nos encontramos con una tendencia a la innovación y a la integración y transversalidad de políticas que ha dado lugar al siguiente mapa de políticas locales, al que habrían de añadirse las de seguridad y tráfico<sup>14</sup>.

### Políticas Locales

	<b>Políticas Económicas</b>	<b>Políticas Sociales</b>	<b>Políticas de Territorio</b>
<b>Políticas de Primera Generación</b>	Empleo comunitario y formación. Apoya a empresas	Atención social primaria. Promoción cultural.	Regulación urbanística de sus. Infraestructuras viarias
<b>Políticas Innovadoras</b>	Servicios locales de empleo e inserción laboral. Pactos territoriales y nuevos yacimientos de empleo.		

14 BLANCO, I. & GOMÁ, R (2003). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". CLAD, nº 26.



<b>Estrategias Transversales</b>	Agendas locales 21 Planes de interculturalidad Proyectos educativos de ciudad Planes locales por la sociedad de la información
----------------------------------	---

**Fuente:** BLANCO, I. & GOMÁ, R (2003). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". CLAD, nº 26.

Las autoridades locales en el proceso de desarrollo local, se convierten en un referente activo en la definición de las estrategias de desarrollo que se define por parte de los actores locales, sobre todo en el proceso de movilización de recursos e institucionalización de las actividades par dotar de mayor consistencia al proceso económico.

Al mismo tiempo no hay que olvidar el papel de las organizaciones no gubernamentales, locales e internacionales que son sectores que en ocasiones se encargan de dinamizar las inquietudes de la población con objeto de definir un proyecto que pueda dar respuesta a las necesidades de las mismas.

En este sentido la descentralización, al permitir la autonomía de los niveles de decisión local, puede constituir una herramienta fundamental para el fomento del desarrollo local. Para ello es indispensable que el proceso de descentralización cumpla las premisas de dotar a los niveles locales de recursos reales y la transferencia efectiva de competencias.

#### Bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo local<sup>15</sup>



<sup>15</sup> ALBURQUERQUE FRANCISCO (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.



gobierno local

liderazgo local

### 1. Movilización y participación de actores locales

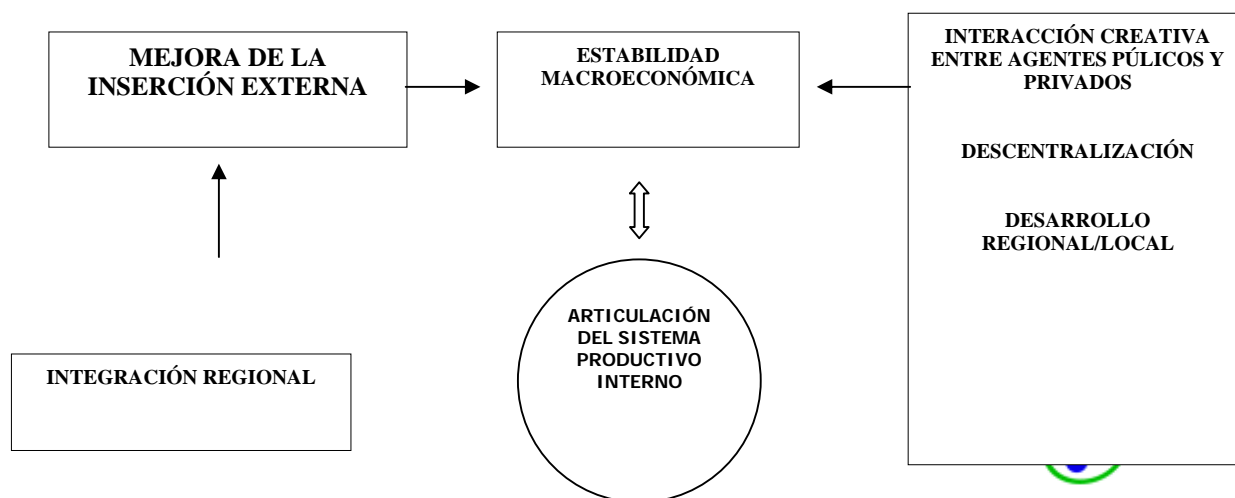
Albuquerque hace hincapié en primer lugar, en la importancia de la movilización de los actores locales, con objeto de crear capital social, que se convierta en el dinamizador de la capacidad productiva del municipio, es circunstancia cambia la concepción de políticas de subsidio, y dota por el contrario de un papel dinámico al entorno local como generador de alternativas.

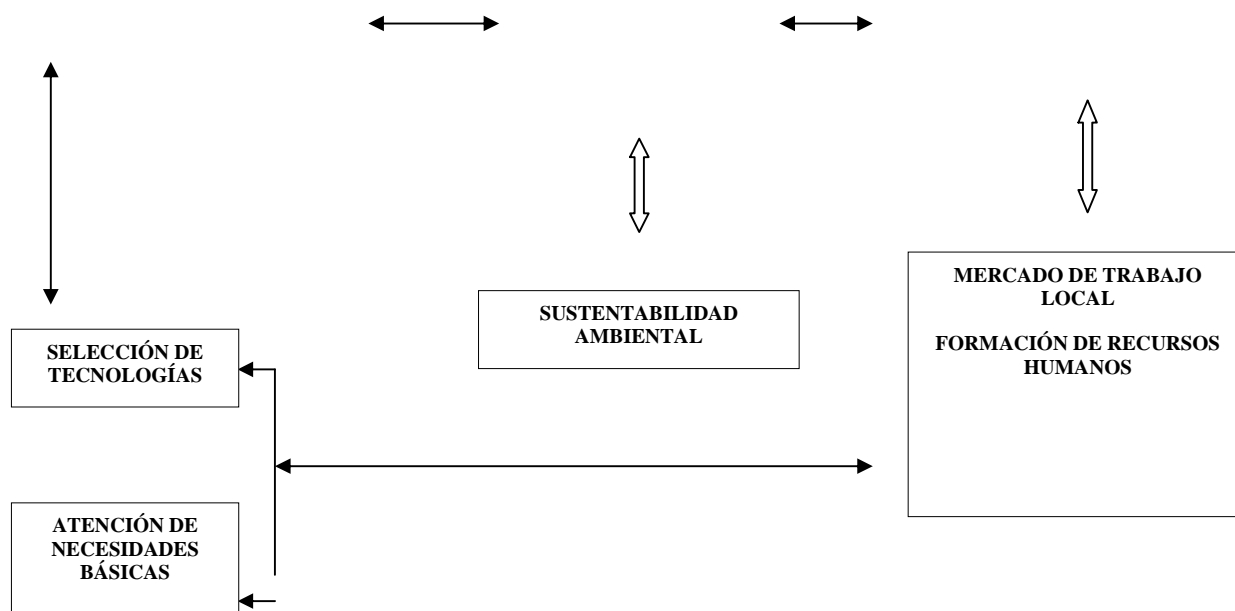
En segundo lugar los gobiernos locales se convierten en generadores de empleo, en el momento en que toman un posicionamiento pro activo a la hora de concretar propuestas de acción. Las particularidades de cada una de las realidades municipales en las que se actúa forman parte del propio proceso de desarrollo local.

El liderazgo es un elemento que no hay que perder de vista en el proceso de análisis del desarrollo local, esta variable es muy importante a la hora de desplegar potencialidades proactivas y emprendedoras, dejando al margen posicionamientos en los que el municipio era un mero gestor del subsidio.

El fomento de la microempresa y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos en este contexto, en función de los requerimientos de las estrategias de desarrollo económico local.

Con este objetivo es necesario crear una estrategia de desarrollo económico local en la que los actores locales puedan plantear sus posicionamientos, y llegar a acuerdos marco que permitan desarrollar planes de acción para superar las limitaciones de elaborar propuestas de carácter unidireccional.





**Fuente:** ALBURQUERQUE (2004). La Gestión Territorial del Desarrollo. Buenos Aires, 4 de Noviembre de 2004.

## 2.2 LAS DINÁMICAS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.

Como ya ha quedado reflejado en diversos apartados del presente análisis, las transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas están demandando una nueva forma de ejercer el poder. El reparto de poder territorialmente es una respuesta, aunque no la única, a este tipo de demandas. Aunque sea algo obvio, conviene recordar que no es posible ejercer el poder si no existen condiciones de gobernabilidad.

La ingobernabilidad<sup>16</sup> implica la incapacidad de definir y poner en marcha decisiones políticas por parte del gobierno correspondiente. La gobernabilidad implicaría, sin embargo, estabilidad y dirección. Ahora bien, a efectos de este texto, no interesa la gobernabilidad sin más, sino la gobernabilidad democrática. Y ésta ya requiere algo más que mero orden y estabilidad, requiere que dicho orden se consiga con valores y procedimientos democráticos.

<sup>16</sup> Para la elaboración de las presentes notas he utilizado la información disponible sobre gobernabilidad por el Instituto Internacional de Gobernabilidad: [www.iigov.org/dhial](http://www.iigov.org/dhial).





La gobernabilidad democrática se podría definir como la capacidad de presentar e implantar decisiones políticas respetando las reglas del juego de la democracia y los principios fundamentales de su ejercicio -control popular e igualdad política -. Pero ¿cómo se consigue esto hoy en día?, ¿con gobiernos centralistas y jerárquicos?, ¿con nacionalismos étnicos y xenofobia? Parece que no. Necesitamos una nueva forma legítima de gobernar, no volver a los viejos errores.

La gobernabilidad democrática exige, así pues, legitimidad. La legitimidad es un concepto confuso. No obstante, nos arriesgamos a defender que la legitimidad parte de la existencia de unas normas y valores compartidos, normas que generan unas reglas del juego, que deben ser respetadas por el gobierno, y que dicha legitimidad se expresa en el consentimiento de los ciudadanos<sup>17</sup>, a ello añadiríamos que, para que todo ello cuadre, se debe dar un cuarto ingrediente, el uso racional y eficaz del poder.

Los estudios sobre valores ciudadanos nos indican ciertos cambios de matiz, frente a la sociedad de los años cincuenta - sesenta del siglo pasado, esos cambios sutiles demandan unas adaptaciones en las reglas del juego, y marcan unos criterios nuevos sobre qué se entiende por eficacia. Gobernar legítimamente ahora exige crecientemente esa adaptación. Y esa adaptación es lo que se entiende por gobernanza democrática: una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobernabilidad democrática.

Esta reflexión me lleva a considerar que el sistema autonómico, más allá de los rendimientos formales, se legitimará en la medida en que sea capaz de generar unas actitudes y unas estructuras de intercambio e interacción -entre los actores territoriales y entre éstos y la ciudadanía- suficientemente colaboradoras y abiertas. En definitiva, en la medida en que cree capital social y en que sea capaz de articularlo hacia el bienestar colectivo y la convivencia de todo el Estado.

## **2.3 PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL DEL DESARROLLO.**

---

17 BEETHAM,D (1991).The Legitimation of Power. Humanities Press.



La descentralización de las funciones del Estado nacional es una tendencia relacionada a los cambios en “el modo de acumulación”. La reforma del Estado implica una reingeniería de las instituciones orientada al logro de una mayor eficiencia, y una participación más equitativa, y una participación más equitativa en los procesos de desarrollo regional, de tal forma que los resultados contribuyan a lograr tasas de mayor igualdad.

Sin embargo, la participación popular legalizada e institucionalizada que refuerza la gobernabilidad democrática y la descentralización política es relativamente nueva en el contexto de los gobiernos locales en Latinoamérica. La introducción de la descentralización política orientó la descentralización administrativa hacia la persecución de la gobernabilidad democrática, el combate a la corrupción institucionalizada, reducir la brecha de las inequidades, facilitar la participación ciudadana. Por lo tanto, el aliento a la participación ciudadana mediante procesos de descentralización política y de reordenamiento territorial, pueden crear las condiciones para impulsar el desarrollo regional.

Lamentablemente, este tipo de descentralización económica que introduce externalidades y mecanismos de mercado, crea fuertes disparidades debido a las diferenciaciones regionales y sociales en la asignación y provisión de bienes y servicios públicos. Para abatir estas disparidades, se requiere la transferencia de recursos desde el centro, mediante mecanismos de compensación al desarrollo regional. Las transferencias de recursos para lograr una mejor redistribución territorial puede efectuarse mediante fondos financieros no condicionados a aportaciones específicas y de libre disponibilidad, así como aquellas transferencias que si están condicionadas.

La implementación de políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. Así la descentralización del aparato del Estado, debe liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de la sociedad civil a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la participación político - electoral proveídas por una democracia más participativa.

## **PARTE II**



## 2. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LATINOAMERICA.

Los países de Latinoamérica y el Caribe han pasado por profundos cambios políticos y económicos desde la década de los ochenta. Entre ellos, y asociados al retorno de la democracia en el continente, se encuentran la mayor apertura económica, la consolidación de la estabilidad de precios, así como el nuevo análisis del tamaño y las funciones de las autoridades públicas.

La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. En la mayoría de los países latinoamericanos los factores económicos han tenido prioridad en la determinación del proceso de descentralización fiscal. La motivación surge de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el intento por reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el autofinanciamiento mediante los gobiernos subnacionales.

En este proceso, la descentralización fiscal es vista, principalmente, como un instrumento de política económica, un programa de gobierno federal que obedece a etapas de planificación, ejecución y evaluación de acciones. Estas circunstancias van parejas a la percepción de que los planes de descentralización aparezcan después del éxito de la política de estabilización de la economía, y pase a ser pieza principal de una reforma de modernización del Estado.

En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre los procesos de descentralización fiscal<sup>18</sup>, tomando como indicador de la misma al porcentaje total del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público nacional, se puede apreciar algunas tendencias significativas. En el cuadro siguiente se puede resaltar que el porcentaje del gasto subnacional es mayor en los Estados federales que en los unitarios, y mientras que, los unitarios regionalizados tienen un promedio de gasto descentralizado superior a los Estados unitarios que sólo disponen de dos niveles de gobierno.

<p><b>Indicadores fiscales de la descentralización en América Latina 1995</b> <b>(En porcentaje)</b></p>
--

18 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Washington D.C.



Unitarios	Gasto Social	Gasto Subnacional/Gasto Total	Transferencias Intergubernamentales
Costa Rica	24,3	2,3	13
El Salvador	17,9	6	90
Nicaragua	40,3	5,2	4
Panamá	28	3,2	1
<b>Unitario Regional</b>			
Colombia	26,5	39	38
Ecuador	26,5	7,5	58
Paraguay	15,4	6,2	23
Uruguay	30	14,2	17
<b>Federal</b>			
Argentina	21,8	49,3	56
Brasil	31,2	46,6	33
México	25,8	25,4	61
Venezuela	31,3	19,6	83

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Washington. D.C.

## 2.1 ELEMENTOS BÁSICOS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

Existe un conjunto de principios que permiten una mejora en las relaciones entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones en el ámbito intermedio, lo que, finalmente, favorece la presencia de niveles de gobierno subnacionales. Estos principios son el de subsidiariedad, la rendición de cuentas, las externalidades y las economías de escala presentes en las actividades de la administración.

El principio de subsidiariedad se aplica en la asignación de competencias y funciones pues establece que debe darse prioridad a la entidad pública o nivel de gobierno más cercano a la población como el más idóneo para ejercer la competitividad o función.

Mediante la rendición de cuentas, la población es capaz de identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos y de ejercer los mecanismos de control necesarios. Las externalidades hacen referencia a la influencia externa, nacional o regional, del ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función.



La asignación de recursos en el sector público mejora en su eficacia dada la descentralización fiscal, pues esta permite una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, así como la equidad.

El proceso de descentralización debe conducir a una democratización del Estado al llevar los servicios a los niveles de gobierno más cercano a los ciudadanos, de tal modo que éstos controlen la gestión de sus autoridades y ejerzan una vigilancia ciudadana sobre las acciones de la administración pública, para lo cual la elección directa de las autoridades de los gobiernos subnacionales es fundamental.

Una vez estudiados algunos de los casos más significativos de los procesos de descentralización fiscal en el caso latinoamericano, podemos afirmar la existencia de principios básicos claramente definidos con objeto de garantizar un marco de estabilidad económica.

- ***Competencias claramente definidas:*** determinar una distribución clara de las funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- ***Transparencia y predictibilidad:*** Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.
- ***Neutralidad en la transparencia de los recursos:*** Establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.
- ***Responsabilidad fiscal:*** Establecimiento de reglas fiscales que incluyan reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el



objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

## **2.2 OPORTUNIDADES Y RIESGOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO.**

Los cambios vividos en el ámbito de la administración pública con la profundización de las normas de descentralización, pueden tener efectos positivos en la eficacia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un proceso de fortalecimiento de la capacidad de gestión de recursos por parte del estado<sup>19</sup>.

Esta circunstancia permite que cada gobierno subnacional pueda ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios para dar respuesta a las necesidades de la población local. Estos hechos permiten una mayor eficiencia en la gestión de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales dada la capacidad que poseen en la identificación de las necesidades de la población por su cercanía a la misma.

Respecto a la gestión del estado, la descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto último se da porque los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan y además, facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica. Además, hay que tener presente, que entre los beneficios políticos de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos.

Los procesos de descentralización, han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias<sup>20</sup>.

---

19 JORDANA, JACINT (2001). Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington. D.C.

20 BANCO MUNDIAL (1999). Más allá del Centro: La Descentralización del Estado. Washington



En el proceso de descentralización del estado y por extensión de las políticas derivadas del mismo, surge una relación directa con el fortalecimiento de la sociedad civil. Esta circunstancia concede un papel fundamental al papel de las organizaciones sociales y existe una serie de aspectos que pueden considerarse como una guía de cuestiones a tener presente en este proceso:

Favorecer por medio de programas de descentralización la articulación en el territorio de los nuevos movimientos sociales con otras organizaciones tradicionales y con el propio municipio.

La transferencia por medio de ONGs de recursos para proyectos en las áreas donde no hay presencia del estado. Esto permite recuperar el papel de estas organizaciones como agentes de influencia en la agenda pública.

Promover que los municipios definan programas para el fortalecimiento de las organizaciones sociales que actúan en su territorio y con las que esperan articularse en torno a las políticas económicas y sociales. Programas de capacitación, foros y mesas de articulación multiactorial.

Facilitar redes de comunicación y difusión de experiencias donde se haya logrado algún tipo de incidencia no gubernamental en programas sociales y económicos en articulación con los gobiernos locales.

Los espacios de participación regulada, derivados de la descentralización que no cuestionan con su acción las causas de los problemas sobre los que actúan contribuyen a la municipalización de la pobreza. Por el contrario, los grupos que interactúan con el estado tratando de influir en las decisiones con sus propuestas, favorecen la distribución de lo existente y la movilización de nuevos recursos. Esto alude a la necesidad de repolitizar la participación ciudadana, en el sentido de discutir y entender las causas de los problemas y definir propuestas incluyentes que aborden su contribución al desarrollo desde un enfoque social y productivo.

Desde el punto de vista macroeconómico, uno de los beneficios de la descentralización es la mejora en el rendimiento macroeconómico general del sector público debido a que el control por parte del contribuyente a las actividades





que se deriven de las políticas locales podrán estar sujetas a la población local destinataria.

En el apartado de los riesgos del proceso de descentralización se encuentra la posible reducción de los servicios públicos, dada la menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales.

Entre los riesgos macroeconómicos de la descentralización, en especial los efectos que puede producir el endeudamiento de los entes subnacionales. Un peligro latente para los gobiernos centrales es que los gobiernos subnacionales se endeuden y no cumplan sus pagos, el cual se ha producido en diversas ocasiones en algunos países de la región, y con especial énfasis en países con características federales como es el caso de Brasil, y Argentina.

Otro de los riesgos de la descentralización es la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, ya que puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, lo cual puede implicar la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.

Los aspectos relacionados con la descentralización de la administración están determinados por la transversalidad de una serie de factores que inciden de manera indirecta en el proceso de descentralización municipal, y que al mismo tiempo se convierten en los pilares del fortalecimiento de los municipios.

Las líneas estratégicas para el fortalecimiento institucional de los municipios debería tener presente una serie de criterios:

- Apoyo a programas de fortalecimiento municipal que permitan introducir cambios en los modelos de gestión, especialmente los resultantes de las nuevas competencias en materia social y económica.
- Con relación a la autonomía municipal, la heterogeneidad de situaciones entre países y dentro de cada país, habla de la importancia de promover un mayor debate sobre las limitaciones en materia de legislación y regulación de competencias. El papel del poder legislativo en los procesos de descentralización es un tema que



merece una lectura más política a nivel regional de por qué el discurso de descentralización no he tenido derivaciones institucionales y financieras acorde a las nuevas competencias.

- La ausencia de evaluaciones rigurosas sobre el resultado de las políticas y programas descentralizados es un déficit para impulsar una mayor derivación de recursos financieros a los municipios.

El impacto de la macroeconomía y las situaciones de las economías regionales tiene consecuencias directas en el desarrollo local. Es necesario que los municipios sean beneficiarios de programas de cooperación con enfoques socio-productivos, que permitan dinamizar las economías locales y microrregionales desde una perspectiva de la economía social. En este sentido, es necesario resaltar la idea de que las políticas de descentralización contribuyan a combinar la función económica y la social por parte del gobierno municipal.

La estrategia del desarrollo local incorpora una concepción del desarrollo económico, en la que los municipios deben de focalizar sus esfuerzos en desarrollar sistemas de micro crédito y fomento a la producción y el trabajo desde un enfoque solidario, y participar desde su micro región cadenas de comercialización.

### **3. MARCO NORMATIVO Y PERSPECTIVA POLÍTICA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN PANAMA.**

Desde el punto de vista político la descentralización es el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades, y al resto de los niveles gubernamentales organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales.

La descentralización es un proceso de carácter político, que demanda la distribución territorial del poder público entre entidades políticas dotadas de autonomía y de gobiernos propios elegidos libremente. Por lo tanto, es un producto de la democratización y un instrumento político idóneo para la planificación democrática del desarrollo, la reducción de la pobreza y la



modernización del Estado.

En consecuencia, conforme el marco constitucional y legal vigente, el Organismo Ejecutivo promoverá, en primer lugar, la transferencia de funciones, recursos y toma de decisiones hacia los gobiernos municipales, conservando el gobierno central las funciones normativas y reguladoras; seguirá siendo responsable de la gestión estratégica de la política de desarrollo, la reforma y modernización de la administración pública, el establecimiento de normas de calidad para la prestación de servicios públicos y la supervisión de su cumplimiento.

El proceso de descentralización se materializará en sus primeros resultados en términos de la modernización de los niveles nacional y municipal de administración de gobierno, por la vía de una descentralización tecnocrática - administrativa. A mediano plazo se notará el impacto en la democratización del Estado y de la sociedad, a través de redistribución del poder y nuevas relaciones intergubernamentales entre la Administración Nacional y las municipales, mediante una concertada gestión descentralizada del territorio, en donde la participación ciudadana es consustancial, y determinante.

La gestión descentralizada del territorio hace evidente la necesidad de redefinir las competencias de la administración pública que permitirá, en el contexto del proceso de descentralización, y la transferencia de competencias al nivel municipal de gobierno, bajo criterios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

La integración de las políticas sociales y políticas económicas, de manera que en lugar de enfrentarse y diluirse se complementen y se refuercen mutuamente es un elemento crucial de la estrategia de desarrollo humano sostenible. Esta circunstancia se enmarca en los nuevos modelos de desarrollo que armonizan la eficiencia económica con la equidad social. El enfoque integrado de la política económica y la social se sustenta en que la primera cumple también objetivos sociales por sus efectos en la creación de empleos y distribución del ingreso, mientras que la política social tiene incidencias económicas mediante la inversión en capital humano, el que contribuye a aumentar la producción y a elevar la productividad, ampliando la capacidad competitiva de la economía.

En este contexto es importante considerar las particularidades de políticas



económicas de Panamá, dada la existencia de un sector dinámico, internacionalizado y altamente rentable, ofrece múltiples y muy atractivas oportunidades al resto de la sociedad. La existencia de este dinámico sector moderno, en especial las oportunidades de comercio económico internacional del Canal de Panamá, plantea también un conjunto extraordinario de oportunidades para integrar al desarrollo a segmentos crecientes de la población nacional.

<b>LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL LOGRO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE</b>		
Generación de empleos de calidad		
Acceso a los servicios sociales básicos		
Participación social y descentralización		
Sostenibilidad de las políticas y programas sociales		
<b>NIVELES OPERATIVOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN</b>		
<b>NIVEL POLÍTICO</b>		
<b>Corto Plazo</b>	<b>Medio Plazo</b>	<b>Principios Rectores de la política de descentralización</b>



Modernización de los niveles nacional y municipal de administración de gobierno. (Descentralización tecnocrática)	Democratización del estado y de la sociedad. (redistribución del poder y nuevas relaciones intergubernamentales entre la administración nacional y las municipalidades).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La autonomía municipal</li> <li>• La eficacia y eficiencia de los servicios públicos.</li> <li>• La solidaridad social.</li> <li>• El diálogo, la negociación y concertación del proceso de descentralización</li> <li>• Equidad económica, social y de género</li> <li>• La reducción y erradicación de la exclusión social</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• La transparencia en la gestión</li> </ul>
---	--	---

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información consultada al respecto.

El fundamento de la política social se sustenta en la promoción del desarrollo humano sostenible, y por tanto incidir en la reducción de la pobreza, la integración de los grupos excluidos del desarrollo y una distribución más equitativa de la riqueza.

Los lineamientos de la política social en Panamá se sustentan en la reducción de la pobreza de dos años porcentuales por año, de manera que para el año 2004 la proporción de la población pobre haya bajado del 37% al 27%<sup>21</sup>.

En este período se abren una serie de objetivos marco en los que se engloban medidas tendentes a reducir el desempleo, cuestión en la que el ámbito municipal se convierte en el marco idóneo para la definición de las estrategias que den respuesta a los problemas del desempleo.

---

<sup>21</sup> MEF en internet referencia de documentos.



La micro, pequeña y mediana empresa se convierten en sujetos activos del proceso de dinamización del sector productivo para fomentar la comercialización de aquellos productos resultantes de los mercados locales.

La proximidad del ámbito de actuación garantiza en parte la mejora de la distribución y aprovechamiento de la tierra y la legalización de la propiedad. En este sentido hay que hacer hincapié en la importancia de fomentar la participación de la sociedad y las comunidades en la definición, priorización y la gestión de los programas sociales.

La política social constituye, un elemento central de cualquier estrategia de desarrollo económico que pretenda ubicar al país de manera favorable, y sostenible en las tendencias que prevalecen en la economía mundial.

La globalización presenta el riesgo de dejar al margen a aquellas sociedades que no sean capaces de participar activamente en la era del conocimiento, lo que supone niveles crecientes de productividad y flexibilidad ante el cambio, niveles cada vez más complejos de educación y formación. La política económica se convierte en un elemento central de la política social en la misma medida que ésta se constituye, a su vez, en un aspecto vital de la política económica.

La puesta en práctica de políticas de descentralización debe estar acompañada con la creación de nuevos espacios para una mayor participación de la sociedad. Así la descentralización del apartado del Estado, debe liberar el potencial democrático representado por los movimientos locales y regionales que operan al nivel de sociedad civil a fin de servir como suplemento de oportunidades para la participación popular, incluyendo la participación político-electoral proveídas por una democracia más participativa.

Los movimientos sociales que operan en el nivel de la sociedad civil necesitan el respaldo de la voluntad política de una eficiente administración y para ello esta relación se debe presentar en un modelo de participación popular. La participación popular, se restringe a la consulta, información y cooperación con la administración local, y no a los procesos de toma de decisiones, las cuales siguen siendo prerrogativas de los representantes electos en el proceso electoral.

Una estrategia de desarrollo nacional debe tomar en cuenta las necesidades locales y nacionales, sus particularidades y potencialidades, sus ámbitos



económicos, políticos, sociales y culturales. En este sentido el desarrollo nacional que promueve el desarrollo local y regional, debe avanzar en una doble perspectiva. Medidas para fomentar un desarrollo estructural con una amplia cobertura de arriba hacia abajo y esfuerzos de abajo hacia arriba que enfatizan las particularidades de las diferentes localidades y regiones.

El desarrollo de los proyectos para la transformación, siempre son modificados por las dinámicas gestadas por los actores. Los costos y beneficios derivados de las transformaciones políticas pueden ser compartidos por los diferentes agentes dentro de marcos institucionales que faciliten la participación ciudadana. La participación de los ciudadanos en la gestión pública es uno de los objetivos de los procesos de gobernabilidad democrática<sup>22</sup>.

La construcción territorial del espacio de las decisiones públicas de abajo hacia arriba, que privilegia con una mayor autonomía al gobierno local, debe considerar la corresponsabilidad de competencias en la gestión pública<sup>23</sup>.

La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de representantes. Pueden asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados.

Una política de descentralización exitosa debe crear estructuras de auto-gobierno regional al mismo tiempo que permitir el desarrollo de actores sociales capaces de auto-administrarse y de desarrollar una identidad<sup>24</sup>.

---

22 MOLINA, C (2001). La ciudadanía efectiva como instrumento de Gobernabilidad Democrática". Magazine 18, Junio 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad. [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18\\_03.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm)

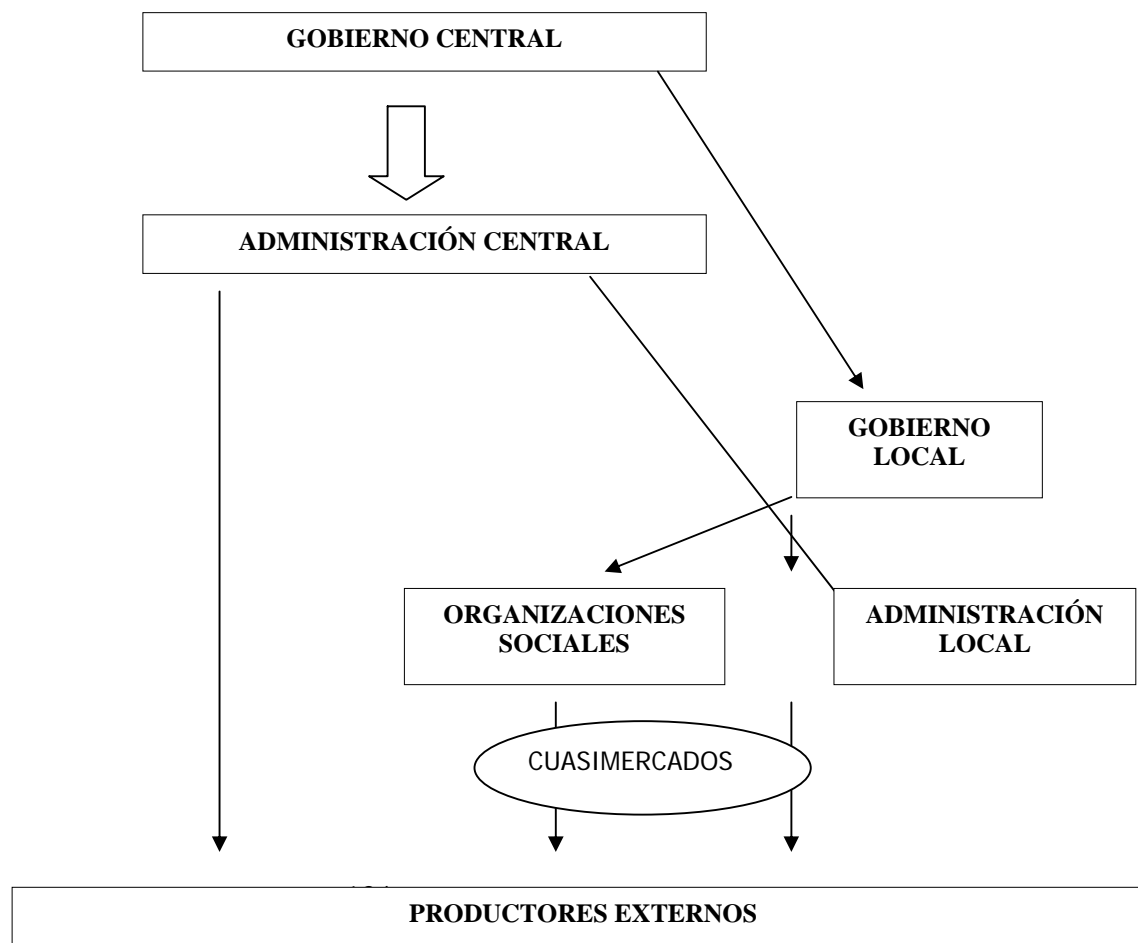
23 MARSIGLIA, J & PINTOS, G (2001). La construcción del desarrollo local/regional: Temas, actores y nuevas modalidades de intervención, en Cuadernos del CLAEH, n° 78-79.

24 BOISIER, S (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso, ILPES (Santiago de Chile), Serie Ensayos. Documento 90/95.





## PROCESO POLÍTICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN



En la tradición jurídica de Panamá, el desarrollo local ha sido una cuestión que ha quedado reflejada de forma implícita en la legislación del país. Esta circunstancia, se ha reflejado en la Constitución Política y en las reformas que le han precedido en la materia, la cuestión de la participación popular, la representación de las comunidades a través de las juntas comunales, y la institución de los representantes de corregimientos.

En el ámbito municipios, las elecciones de los alcaldes a través de las elecciones universales, confirman que especialmente, la dimensión política de desarrollo local ha sido ampliamente considerada en este proceso político jurídico.

El actual proceso de descentralización del estado en el que está inmerso el país ofrece la oportunidad de acercar los lineamientos jurídicos necesarios para facilitar la participación en el proceso de decisión a la comunidad. Esta circunstancia requiere un marco normativo para la restauración de las instancias de descentralización.

En las reformas emprendidas en Panamá a partir de 2004, se aprecia la incidencia de la reforma legislativa, con objeto de profundizar en un mayor protagonismo del nivel municipal. Las Reformas Constitucionales en Panamá en las que se regulan las reformas de descentralización de la administración local se materializan en el *acto Legislativo nº1 de 27 de julio de 2004, "Reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972"*<sup>25</sup>.

<b>Artículos Reformados en el acto legislativo de 27 de julio de 2004</b>	
Art.230	Donde entre otras funciones, se le atribuyen al municipio, la promoción de la participación ciudadana. Se establece el "... proceso de descentralización de la competencia y función que el Estado panameño promoverá y realizará en base a principios de autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades".
Art.238	Se mantiene la norma en los Distritos, de que los Alcaldes, Jefes de la administración Municipal, sean Electos por votación popular directa para un período de cinco años.

<sup>25</sup> La legislación Panameña en materia normativa de representación normativa nacional se sintetiza fundamentalmente en: La Constitución Nacional, Ley 106, Ley 105 de 1973. Ley de Transparencia, y por último con la creación de las Comisiones Consultivas de la ANAM.



Art.239	Funciones de fiscalización de la Administración Municipal, por parte del Consejo Municipal.
---------	---

Los artículos anteriormente citados fundamentan la reforma en materia de descentralización, a partir de las reformas constitucionales propuestas por el nuevo ejecutivo. En este sentido cobran relevancia en principio de subsidiariedad en el que los niveles de administración más cercanos al ciudadano abordan las competencias sobre todo en la prestación de servicios, y procesos de participación.

La reforma del artículo 238, en la que se establece el proceso de elección directa del alcalde, y a su vez la capacidad por parte del pleno de la posibilidad de instrumentalizar medidas de control fiscal a las políticas que se desarrollen desde el poder municipal. Por tanto, al mismo tiempo que se establecen medidas para acercar las instituciones a los ciudadanos, esta situación permite que los niveles de control a las autoridades locales sean también más efectivo, desde el punto de vista político por el incremento de la participación ciudadana. Y por otra parte, en la posibilidad de ejercer un control más directo, en materia fiscal a los representantes institucionales.

Las reformas en materia jurídica se enmarcan en un proceso de interacción junto a las políticas que se desarrollan, y por tanto se convierten en instrumentos para la consecución de la descentralización municipal mediante el Plan Operativo 2004.

El objetivo estratégico es el fortalecimiento de las instituciones a nivel municipal, mediante la creación de niveles intermedios de fortalecimiento institucional, que se concretan en proyectos concretos con partidas presupuestarias para su desarrollo. El carácter de estos proyectos es multidimensional, esto es en el proceso de ejecución de los proyectos participan distintas instituciones y al mismo tiempo, interactúan en diferentes momentos de la ejecución del proyecto.

Por tanto, la descentralización en este contexto, permite no sólo un mayor acercamiento a la sociedad por parte del estado, sino que al mismo tiempo se fortalece la dinámica institucional de colaboración entre las diferentes instituciones que participan en la definición de las políticas públicas de los objetivos propuestos por las reformas constitucionales del año 2004.





**ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE PANAMA. PLAN OPERATIVO 1 MARZO-31 DICIEMBRE. ASOCIACIÓN  
MUNICIPIOS DE PANAMA.**

ÁREA/META	PROYECTO	OBJETIVO ESPECÍFICO	SITUACIÓN	ACTIVIDADES	INDICADOR VERIFICACION	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	RESPONSABLE
Ley orgánica del régimen municipal y de corregimientos	Proyecto de Ley #62 que cursa en la Asamblea Legislativa	Ley orgánica del régimen municipal y de corregimientos	Existe en la comisión de gobierno y asuntos constitucionales de la asamblea legislativa el proyecto de ley no.	Cabildeo con los legisladores y agrupaciones políticas y cívicas (aliados estratégicos)	Nivel de tramitación del proyecto.	1 de marzo de 2004	Hasta que se logre el objetivo	• Junta directiva de la AMUPA. • Coordinadora Nacional de Representantes. • Comisiones de AMUPA
Comisión de Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa	Anteproyecto que crea la Comisión de Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa	Comisión de Asuntos Municipales en la Asamblea Legislativa	No existe dicha comisión en la asamblea legislativa	Cabildeo con los legisladores y agrupaciones políticas y cívicas (aliados estratégicos)	Nivel de tramitación del proyecto.	1 de marzo de 2004	Hasta que se logre el objetivo	• Junta directiva de la AMUPA. • Coordinadora Nacional de Representantes. • Comisiones de AMUPA







Fuente: AMUPA





## 5. BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE (2004). La Gestión Territorial del Desarrollo. Buenos Aires, 4 de Noviembre.

BALLART, X & RAMIÓ C.(2000).Ciencia de la Administración. Tirant lo Blanc. Valencia

BANCO MUNDIAL (1999) . Más allá del Centro: La Descentralización del Estado. Washington D.C.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO(2001).Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Washington D.C.

BEETHAM,D (1991).The Legitimation of Power. Humanities Press.

BLANCO, I. & GOMÁ, R (2003). “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. CLAD, nº 26.

BOISIER, S (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso, ILPES (Santiago de Chile), Serie Ensayos. Documento 90/95.

BRENNAN,G y BUCHANAN, J (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution.Cambridge University Press.

CARRILLO, E (2002). “Los gobiernos locales” en P. Román (Coord) . Sistema político español, MacGraw Hill. Madrid.

ELAZAR, D. (1984). American Federalism: A View from the States, Harper y Row. New York.

GALLEGO, R.,GOMÁ, R. Y Subirats( 2003). Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Tecnos-UPF. Madrid.

GOMÁ, R. Y SUBIRATS, J(1998). Políticas Públicas en España. Ariel. Barcelona.

HARRISON,L.E y Huntington, S.P.(2000) Culture Matters, Basic Books. New York.

KOOIMAN, J. (1993).Modern Governance, Sage, Londres.

LUHMAN, N (1993). Teoría política en el Estado de Bienestar. Alianza. Madrid.





JORDANA, JACINT (2001). Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington. D.C.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

MARSIGLIA, J & PINTOS, G (2001). La construcción del desarrollo local/regional: Temáticas, actores y nuevas modalidades de intervención, en Cuadernos del CLAEH, nº 78-79.

MOLINA, C (2001). La ciudadanía efectiva como instrumento de Gobernabilidad Democrática". Magazine 18, Junio 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad. [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18\\_03.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm)

RIVAS, J.V (2001) . " La gestión de los recursos humanos" en B. Olías La nueva gestión pública. Prentice Hall. Madrid.

TOCQUEVILLE A.(1988).La democracia en América.(1835-1840). Akal. Madrid.

